学术专论

论嘉庆十五年热河军府制度的建立

许富翔

[摘要]　乾隆四十三年，清廷在热河地区广设府、州、县后，当地的社会秩序并未有所改善，而且汉人在热河开垦的范围与规模仍不断扩大。面对这样的情况，清廷在嘉庆十五年将原有的热河副都统升格为都统，并在当地实施军府制度。热河军府制度的设立反映出大量汉人移民移入热河使清政府产生极大的压力，不得不调整管理制度；另一方面，这也凸显出当地朝政区化发展的趋势。

[关键词]　热河　八旗驻防　军府制度
[中图分类号] K249.3　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587－（2019）－01－0103－11

前言

清朝于热河一地建立避暑山庄做为处理边疆事务的行政中心，鉴于热河重要的政治地位，于雍正二年（1724）设立热河驻防。热河驻防初建之时，设总管一员领导，派兵分驻热河、喀拉河屯（今承德市双峦区）、桦榆沟（又称化育沟，即现今滦平县）。乾隆三年（1738），裁总管改设副都统，在档案中大多称为“热河副都统”（满文 *že ho i meiren i janggin*），[①]或是“避暑山庄副都统”（满文 *halahūn be jailara gurung ni meiren i janggin*）。[②]热河驻防不仅守护热河行宫，还需管理木兰围场、管辖绿营、驿站事务，以及处理当地蒙、民事务。

学界关于热河驻防八旗的研究起步甚早，但参考资料有限，多停留于介绍性质。[③]近年来学界开始重视热河驻防在清代边疆军事体系中的重要性，如定宜庄认为热河驻防的设立实与清廷控制、拉拢蒙古密切相关，并使热河成为对付蒙古整个军事设施的中心环节。[④]赵云田则认为包

[收稿日期]　2017-11-21
[作者简介]　许富翔（1980—），男，吉林师范大学历史文化学院副教授，四平 136000；fffhsu@hotmail.com
[基金项目]　吉林师范大学 2017 年度博士科研启动项目“清代热河八旗驻防研究”（项目号：吉师博 2017030 号）；吉林省社会科学院分院项目“叶赫满文碑匾用字调查与规范”。

① 满文原件参考中国第一历史档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第 10 册，岳麓书社，2011 年，第 120 页，第 2166 条，乾隆四十三年六月十三日。

② 满文原件参考中国第一历史档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第 9 册，第 298 页，第 1455 条，乾隆三十六年四月二十八日。

③ 相关研究如布尼阿林：《热河八旗驻防简述》，《承德师专学报（社会科学版）》1988 年第 1 期，中国文史出版社，1989 年；伊利民：《热河驻防八旗史略》，《承德文史文库》第 2 册，中国文史出版社，1989 年，第 277-284 页。

④ 定宜庄：《清代八旗驻防研究》，辽宁民族出版社，2003 年，第 85-86 页。

括热河驻防在内的漠南蒙古驻防八旗属于军府制度的一种，是清廷派驻在当地的最高权力机关，负责当地的政务和军务。① 赖惠敏透过档案资料指出热河当地的兵饷是由起运户部钱粮中支销，兵丁分拨旗地则交由庄头耕种。同时热河驻防位于长城口外，与蒙古疆界相连，但驻防八旗兵饷却低于杭州驻防，也与明代万历年间边镇银饷动辄 800 多万两相差甚多，由清代军费的降低反映出清帝对蒙古恩威并施的治边政策是相当成功的。② 彭嘉桢、王晓辉、秦兆祥与翁道乐的研究则将热河驻防与热河当地发展的关系做出讨论，但是关于热河驻防八旗对于热河当地治理的职掌与功能并没有太多着墨。③

虽然学界已针对热河驻防八旗进行相关的研究，但我们无法了解热河驻防在热河区域发展中扮演何种角色。特别是清廷在嘉庆十五年（1810）为何将热河副都统改为都统？升格后的热河驻防对于热河当地的治理产生了什么影响？这些是本文将要讨论的问题。

一、热河驻防升格为军府的背景

清朝统一全国后长城不再是绝对的军事分界线，加上康雍乾时期清朝国内维持了长时间的政治稳定与经济发展，导致人口大幅增长。乾隆末年的人口较康熙时期增加了 15 倍，人口总数已经突破 3 亿大关。④ 激烈的人地矛盾迫使内地汉人为了谋求生存而离乡背井。而当时尚属于地广人稀的东部漠南蒙古热河地区成为这些移民前往的诸多目的地之一，特别是清帝在当地的政治活动所带来的巨大商机吸引内地汉人大量移民至此谋生。由于大量汉人移入所形成的蒙汉杂居，破坏了热河当地原有的蒙、汉分治政策，给原本单一的游牧社会带来许多复杂的社会问题。为了有效管理这些汉人移民，清廷于乾隆四十三年（1773），正式在这一地区推行府州县制度，这也表示清朝进一步加强在当地的统治。不过，改制后的热河地区在治理上的问题仍是层出不穷。兹将原因分述如下：

1. 行政效率不佳

到了嘉庆朝，越来越多的汉人移民至东北以及长城沿边的口外蒙古一带，但这些新设立的府州县分属不同性质的军政大员管理，这对当时清廷治理东北地区至口外蒙古一带造成极大的困扰。嘉庆十五年（1810），皇帝就在上谕中提到口外沿边地方自康熙年间已有内地汉人移民在彼耕种居住，百余年来，流寓渐多，生齿亦众。清廷从雍正元年（1723）以后不断添设官员，到嘉庆时期从吉林、盛京、直隶、山西口外毗连一带的区域共设有 1 府、1 州、5 县、12 厅，这一区域内的各厅有隶吉林将军统辖者，有隶奉天府尹统辖者，有隶山西巡抚统辖者。而承德府所属各州县，及宣化府口外三厅，皆属直隶总督统辖。地方辽阔，于吏治察核、刑名审判诸多不便。这促使嘉庆皇帝决定在当地设立一位地方大员，以期收统一事权加强管理之效。⑤

2. 汉人移垦影响蒙旗下层生计

热河当地除了治安无法得到有效管理以外，汉人开垦造成蒙旗下层出现生计问题。嘉庆帝

---

① 赵云田：《清代蒙古政教制度》，中华书局，1989 年，第 105-133 页。

② 赖惠敏：《乾隆皇帝的荷包》，“中央研究院”近代史研究所，2014 年，第 403-406 页。

③ 彭嘉桢：《清代热河地区之巡幸活动与区域发展关系之研究》，台湾师范大学历史研究所硕士学位论文，2000 年；王晓辉：《清代热河地区行政管理制度研究》，南开大学历史学院博士学位论文，2006 年；秦兆祥：《清代热河都统的设立与职能演化》，内蒙古大学人文学院硕士学位论文，2005 年；翁道乐：《清代在漠南蒙古的军事驻防体系》，内蒙古大学人文学院硕士学位论文，2006 年。

④ 《清高宗实录》卷 1441，乾隆五十八年十一月戊午。又根据何炳棣的统计，乾隆五十九年 (1794)，当时中国的人口已经超过 3.1 亿。见何炳棣：《明初以降人口及其相关问题 1368-1953》，葛剑雄译，生活 · 读书 · 新知三联书店，2000 年，第 329 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光朝上谕档》第 15 册，广西师范大学出版社，2000 年，第 273 页，嘉庆十五年六月十五日。

在同一则上谕也提到"蒙古各扎萨克旗分皆系于国初分封时恩赏游牧，俾资属下蒙古生计。自康熙年间以来，近边各札萨克利于得受租银，渐次将游牧地亩租赁出口汉人移民耕种。历年久远，地亩开垦日多，聚处汉人移民，城乡成邑，不能不设官治理。现在平泉、建昌、朝阳、赤峰等处汉人移民，除交纳蒙古租银外，并无交官正赋，原因各部落内开垦余地，收获粮食，于蒙古口食有裨；而该札萨克等办公拮据，亦复沾借租银"。在这样的情况下，根据直隶总督的调查，平泉等四州县共有汉人 108,600 余户，438,400 余人。虽尚不准确，但开垦规模已经非常惊人，"各蒙古部落内开垦地亩之多已可悬揣"。嘉庆帝认为"札萨克等便于多得租银，日逐增垦，未有底止"，对蒙旗中的下层蒙民生计已有极大的危害，"垦地越多则牧场越窄，寔恐于穷苦蒙古等无益"。由此可见，如何加强对汉人移民的管理，是当时的清廷亟欲解决的棘手问题。①

3．借镜察哈尔、乌鲁木齐的统治经验

嘉庆帝在上谕还提到八沟、塔子沟、三座塔、乌兰哈达等四处官员"应照察哈尔游牧理事司员之例俱改为蒙古理事官为（热河）都统之属"；"热河道以下各员亦请照乌鲁木齐都统兼辖文职之例，令该（热河）都统兼辖"，可见嘉庆皇帝将热河副都统升格为都统是参考了清廷在察哈尔、新疆的统治经验。② 不过，这两处是采用什么样的治理制度而后被应用在热河的治理上？这个过程亦需详细讨论。

首论察哈尔。该部为林丹汗后裔，清太宗皇太极征服该部后林丹汗子孔果尔额哲降清，该部众被编为察哈尔旗，驻扎义州。康熙十四年（1675），该部布尔尼兄弟反清，乱事平定后清廷将该部编入八旗，是为"口外游牧察哈尔八旗"，定每旗设总管各 1 人，副总管各 1 人，参领各 3 人，照内八旗之例，随人数设佐领、骁骑校等官，属在京蒙古都统兼辖。③ 该部因为布尔尼兄弟反清，故"出征随围，凡有差使，一同効力，向并未给钱粮"，直到康熙三十年康熙皇帝才同意察哈尔护军校、骁骑校、护军、拨什库，着月给钱粮各 2 两。甲兵及执事人，并太仆寺牧厂人役，着月给钱粮各 1 两，俟其赡足时停支。④ 同时清廷不断将其他蒙古部族编入察哈尔部，使该部成员渐趋复杂，已非林丹汗后裔的察哈尔旧部。⑤

后清廷于雍正年间开始于当地陆续设厅。雍正二年（1724）设张家口厅（今河北省张家口市），以张家口理事同知治理，管理张家口外西翼正黄半旗、东翼镶黄旗分入官田地亩、经征田粮、旗民户婚、田土、斗殴、争讼，以及西翼察哈尔旗分蒙古、汉人交涉、逃匪、命盗等案，并口内蔚州、怀安、万全、宣化、保安、西宁、蔚县等七州县旗民互讼人命之事。雍正十年，设多伦诺尔厅（今内蒙古自治区多伦诺尔县驻地多伦淖尔镇），以多伦诺尔理事同知治理，管理东翼正蓝、正白、镶白、镶黄察哈尔四旗内札萨克、外喀尔喀 130 余旗蒙民交涉命盗等案，并查缉逃匪，审理汉铺户争讼、窃劫、人命各案之事。雍正十二年，设独石口厅（今河北省赤城县北独石口），以独石口理事同知治理，管理独石口外东翼正白、镶白、镶黄、正蓝四旗逃匪、命盗等案，并口内延庆、怀来、龙门、赤城四州县旗民互讼人命之事，其余并同张家口。这三厅即后来俗称的"口北三厅"。⑥

乾隆二十七年（1762）一月，清廷计划将原有的八旗总管改设为都统，并规划新设察哈尔

---

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光朝上谕档》第 15 册，第 274 页，嘉庆十五年六月十五日。

② 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光朝上谕档》第 15 册，第 275 页，嘉庆十五年六月十五日。

③ 昆冈等撰：《钦定大清会典事例（光绪朝）》卷 545《兵部 · 官制 · 游牧察哈尔驻防》。

④《清圣祖实录》卷 150，康熙三十年二月癸酉。

⑤ 定宜庄：《清代八旗驻防研究》，第 86-87 页。

⑥ 金志章修，黄可润增补：《口北三厅志》卷 4《职官》，见《中国方志丛书 · 塞北地方 · 察哈尔省》第 36 册，成文出版社，1968 年，第 71-72 页。

都统、副都统等应办事宜，其中一条特别提到“张家口理事同知一员，照各省驻防例，属都统管，遇满、蒙、民人交涉事件，会同左司官员审办，大计年分，都统会同总督办理”。[①] 由此可以得知，八沟、塔子沟、三座塔、乌兰哈达等官员俱改为蒙古理事官受热河都统管辖，虽是仿照察哈尔都统之例，但实际上是比照直省驻防理事同知归驻防将军管理之例而已。

次论乌鲁木齐。乾隆二十四年（1759）清廷完全收服新疆。不过新疆的地域、社会十分复杂，可分为三大地理单元：一、由伊犁地区和塔尔巴哈台地区构成的，有深厚游牧文化背景的北路；二、由乌鲁木齐及其周边地区构成的，经内地移民大力开发的东路；三、天山以南由突厥语系穆斯林构成，以绿洲农业文化为主的南路（即回疆）。[②] 在这样的情况下，清廷于乾隆二十七年在新疆实施军府制度，设立“总统伊犁等处将军”（简称“伊犁将军”），驻扎惠远城。[③] 其中，在天山以北的东路进行了有组织大规模的农业移民，开发方式很快从以绿营兵屯为主转为以户屯（也称民屯）为主，而后清廷在此建立起较为完整的内地州县体系。

乌鲁木齐于乾隆二十四年设立办事大臣（后曾一度改为办事副都统），任务为“总理屯田贸易事务”。此时当地主要驻扎绿营官兵，从事兵屯生产，所以绿营建制发展较快。总的来说，清朝平定新疆后最初的十来年，东路的民政官员随着汉人移民的聚集在逐渐增加，但整体上还远未具备州县的格局。[④] 不过在乾隆三十六年，土尔扈特蒙古回归新疆，牵动了清廷在当地的军事布局。伊犁将军舒赫德建议将原驻凉州、庄浪的满洲蒙古八旗兵约 3,000 余名携眷移往乌鲁木齐，以与伊犁相互呼应；同时添设参赞大臣、领队大臣各 1 员，强化对当地的控制。[⑤] 但两年后乾隆帝认为“乌噜木齐所属地方宽阔，而距伊犁遥远，兵民辐辏，应办事件甚繁，将参赞大臣一缺改为都统一员，于管辖兵丁，办理诸事，尤为有益”；“嗣后作为乌噜木齐都统缺，仍属伊犁将军节制，听其调遣，所有应奏应办之事，一面奏闻，一面知会伊犁将军”，自此乌鲁木齐都统正式设立。[⑥]

但设立乌鲁木齐都统的原因并不只为处理军务，其背后原因还隐含对新疆东路行政体系的治理。自从清朝平定新疆后就积极倡导移民出关，兴办户屯，希望藉此减少内地直省的人口压力，而东路是内地移民落地生根最早也是最多的地区。与热河移民过程类似，清廷也将府州县制度移入当地，但乌鲁木齐所辖之府州县原应由邻近的甘肃布政司就近管辖，并受陕甘督抚节制。但新疆东路离甘肃实在过于遥远，有鞭长莫及之感。华立就指出两地相去遥远的地理位置决定了陕甘督抚对东路鞭长莫及，甘肃布政司也无法真正履行有关的日常职能，最终不得不把地方事务交给乌鲁木齐都统就近办理，使都统兼管地方民政。因此乌鲁木齐都统的设立有三个重要的意义：一、在新疆的八旗武职系统中，都统与将军品级相当，均为武职从一品。虽然清廷规定乌鲁木齐都统仍属伊犁将军节制，听其调遣，但事实上都统辖区的建制相当完备，可自成体系，伊犁将军对之节制已经是形式意义多于实质意义。二、清廷明确规定了乌鲁木齐都统的职责是兼治军民，除了军务也总理该区域内州县制度下的行政和民事。三、新疆东部的州县体制出现了双重“领导”的现象，一方面在直省体系上隶属于甘肃，另一方面却在实际管理上直辖于乌鲁木齐都统。[⑦] 而嘉庆帝的上谕提到“热河道以下各员亦请照乌鲁木齐都统兼辖文职之例令该（热河）都统兼辖”，其实就是要热河都统仿照乌鲁木齐都统总理该区域内州县制度下的

---

① 《清高宗实录》卷 652，乾隆二十七年正月乙巳。

② 华立：《新疆军府制下的理民体制与满汉员的任用》，载中国社会科学院近代史研究所政治史研究室编：《清代满汉关系研究》，社会科学文献出版社，2011 年，第 368-369 页。

③ 《清高宗实录》卷 673，乾隆二十七年十月壬子。

④ 华立：《新疆军府制下的理民体制与满汉员的任用》，第 370 页。

⑤ 《清高宗实录》卷 896，乾隆三十六年十一月戊戌。

⑥ 《清高宗实录》卷 935，乾隆三十八年五月丁丑。

⑦ 华立：《新疆军府制下的理民体制与满汉员的任用》，第 371-372 页。

行政和民事事务而已。

因为上述原因，清廷于嘉庆十五年（1810）六月二十二日发布上谕，将原有的热河副都统升格为热河都统，成为热河当地最高行政长官，并实行军府制度，决定将热河一地行政事务交由升格后的热河都统办理，统一事权，加强行政效率。

二、改设军府前的准备

嘉庆帝虽下旨将热河驻防改为军府，但改设军府仍有许多困难之处有待克服。例如新设立的热河都统与原有的直隶总督产生行政事务上的冲突如何划分？由驻防改设为军府后多出来的经费支出如何解决？新设立的热河军府其职掌与编制为何？这些都是当时所必须克服的问题，下文将分别论述。

新设立的热河都统在管理该区域州县制度上势必与直隶总督产生行政事务上的冲突，故嘉庆帝提出了四项权责划分原则：一、遇有热河、围场等处旗民交涉事件及平泉等知州县蒙古、民人交涉事件，令该府州县详报都统核办，其应内结及会同直隶总督者俱由该都统分别奏咨办理。二、其专系民人案件应仍循旧制由该州县申详府道两司归直隶总督办理，不必再由该都统参核，以专责成。三、遇有考察举劾皆由（直隶）总督会同（热河）都统办理。四、新设理事司员及平泉、建昌、朝阳、赤峰等州县，各令所属租种蒙古地亩民人将实在户名及承种顷亩各于该理事司员州县报明注册，并令各该州县造一份详送热河都统衙门。①

嘉庆皇帝的上谕只是权责划分的基本原则，他考虑该处一切章程尚有另需详议之处，命令相关部门以都统办理热河副都统原管事务为原则加以规划。后于该年八月二十七日发布新设热河都统章程，其内容可分为三点：一、旗民交涉命盗案件既由该都统审拟，将来秋审时自应另缮黄册进呈。二、该处文武各员大计军政，俱由该都统切实举劾会总督后衔具题。三、热河非新疆可比，应用汉字案件较多，所有随同办事司员除理藩院司员照议拣派外，其应派六部司员，着专由刑部检选熟悉刑名汉司官二员带领引见，由皇帝拣派一员前往，三年期满，如该员等办理妥协，着该副都统保奏引见，候旨升用；倘不能称职，即随时参奏该都统。② 从这份上谕可以发现，嘉庆帝除了将热河一地的旗民案件全部移交热河都统外，还认为热河在治理上必须采取与新疆不同的方式，他认为热河当地的案件处理用到汉字的情况较多，应采用熟悉刑名的汉司官员。③ 而新设之热河都统负责考核这些派往热河的办事员，控制其人事升迁管道，迫使他们在处理旗民案件上能够扮演称职角色。

同时大学士庆桂也进一步设计热河都统章程，对于都统、盟旗札萨克、府州县官的行政与司法的权责分工更为明确。他的划分原则是：一、嗣后遇有旗民交涉命案等项案件，经该府州县验详照例把已招供的人犯解送上官复审都统衙门，由都统审明定拟，会总督后衔分别奏咨办理。如果系民人案件仍循旧制，由该州县向上级官府详细呈报承德府、热河道转布政、按察二司，再归直隶总督办理，不必再由该都统核办。二、皇帝巡幸热河及进哨举行秋狝大典，所有古北口外至热河，由热河至哨门道路、桥梁原由直隶总督管理，嗣后仍由直隶总督饬令该管道府等照常承办，不得以现设都统兼辖互相推诿。三、新疆等处向有六部、理藩院司员奏派前

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光朝上谕档》第 15 册，第 275-276 页，嘉庆十五年六月十五日。

② 中国第一历史档案馆、承德市文物局合编：《清宫热河档案》第 11 册，中国档案出版社，2003 年，第 577 页。

③ 此处提到“热河非新疆可比”，除了指当地需要使用汉字的案件较多以外；另一方面是指这些由理藩院派往热河的办事人员所领的额外加给。该档案记载，由京派往新疆的办事人员定例月支盐菜银 4.2 两，并配跟役 2 名，跟役的盐菜银 3 两；但热河办事司员不像新疆办事员生活条件艰困，只能酌给公费银 5 两以利办公。见中国第一历史档案馆、承德市文物局合编：《清宫热河档案》第 11 册，第 580 页。

往，在该将军、都统衙门随同办事，部员办理旗人事务，理藩院办理蒙古事务，年满更换。热河都统应比照办理，由六部与理藩院拣派二员前往，三年期满，照例更换。四、过去因平泉等州县与蒙古杂处，其在外处人犯虽有缉捕具文但无规定期限加以弹劾和处分之例。后清廷规定热河都统“应酌定州县及该蒙古部员、札萨克等缉捕不力处分。”五、平泉等州县系属蒙古藩封之地，原规定“遇有盗劫案件免其题本上奏”，其余人命窃案及各项逃人案件照内地州县之例议处，今虽将州县改为都统兼属，但“所有前项处分均请照旧例办理”。六、清廷原规定“在蒙古地方处事失误的武职捕盗之员向有专门条款”，嗣后命令热河都统“遇有盗劫之案将捕盗之员照定例扣限六个月调查参劾，送部议处。至于失察逃人之案向按所犯案情分别规定期限，照内地承缉之例办理。其札萨克蒙古官员应遵照乾隆六年理藩院拟议归化城土默特蒙古交涉命盗各案之蒙古逃犯勒限承缉不力处分案件量加增减核议。”①

接着清廷又对汉人移民的开垦以及当地征税问题加强权责划分，除了禁止民人私出边口，禁止札萨克私行招民垦种并随时查办外，又规定：一、民人租种蒙古地亩向无官册存档，应责成新设理事同知司员及平泉等四州县等各将民人租种蒙古地亩实在户名亩数报名注册，并照造一份详文送热河都统衙门，如此次匿不报出，一经查出照私垦例治罪。二、嗣后各部落内除先经开垦之地亩外，断不准再招民人私开。其从前租民人已垦之地实计顷亩若干，由该札萨克并租地民人姓名造册送交都统衙门存案。三、民人如有退租、顶租等事皆须向该理事官、州县官注册，以凭查核。又该札萨克地方如有空闲牧厂而无牲畜情愿开垦者，亦当随时呈报都统衙门，由都统查勘奏明办理。若未经呈报私行招垦者，一经发觉即严行参办。四、八沟、三座塔、乌兰哈达、塔子沟应照察哈尔游牧理事司员之例俱改为蒙古理事官，为都统之属。如有应报理藩院之事，俱令呈报热河都统核实，报理藩院。其各处税务仍令理事官照例征收起解呈报理藩院，其应支俸银、俸米仍照税员之例支给。②

由此可看出，在乾隆四十三年（1773）热河改制后到嘉庆十五年（1810）间，清廷对于汉人在热河私垦的管理上有很大的问题，说明乾隆初年制订的禁垦令到嘉庆中期已经形同具文，故清廷将热河驻防升格为军府之目的还是为了有效控制汉人在当地的私垦。另外，清廷对于热河驻防改制为军府是经过长时期而且缜密的规划，其涵盖的范围包括直隶总督与热河都统的权责划分、当地各类刑事案件的处理原则、当地官员的选派、如何限缩汉人在当地的开垦与征税问题等方面。

三、热河军府的职掌与编制

在规划热河都统职权的同时，嘉庆帝命令原密云副都统毓秀为热河首任都统。但是，热河都统衙门正式运作已经是该年十一月，在嘉庆帝所颁敕书中提到热河都统的职掌是：一、统领八旗满、蒙古官兵驻扎热河专管喀喇河屯等处，兼管热河道、承德府及所属县八沟等处理事务司员，并辖河屯协副将绿营员弁，管理喜峰口边路夷汉台站，总管围场。二、核办蒙古、旗人刑名事件，但其旗民交涉命案悉心定议并会总督后衔分别奏咨办理。三、民人词讼及钱谷等项仍循旧制，由地方官经理，不必干预。③但这则敕书只概括出热河都统的职掌，其细节仍须深入探讨。另外，由驻防转为军府后新设了哪些职官？与过去的热河驻防有哪些不同？

① 中国第一历史档案馆、承德市文物局合编：《清宫热河档案》第 11 册，第 577-582 页。

② 和瑛纂修：《热河志略》，《北京师范大学图书馆藏稀见方志丛刊续编》第 1 册，学苑出版社，2009 年，卷上《统制》，第 141-146 页。

③ 和瑛纂修：《热河志略》卷上《统制》，第 136-138 页。

1. 经费来源与俸饷

讨论升格以后的热河军府，须将整个热河都统辖下编制和俸饷做通盘、系统的了解。但是在嘉庆朝以后修订的官书如《钦定八旗通志》《承德府志》均无相关记载。所幸在和瑛纂修的《热河志略》中收录《都统衙门事宜》一项，系统地记载了升格后热河都统辖下编制与八旗俸饷相关资料。现根据《都统衙门事宜》的记载对热河军府的经费来源、八旗俸饷进行论述。

陈锋研究清代军费指出，各直省兵饷马干的来源主要是地丁银，有时地丁银不足也会从关税、盐课项下拨支一部分。[1] 曾小萍也指出“各省满族（八旗）和汉族（绿营）驻军的供应、薪俸以及兵饷的经费几乎都是来自赋税存留的部分”。[2] 赖惠敏则以杭州驻防的军饷为例，认为兵费即占赋税的 36.9%，导致地方行政衙门必须依赖火耗、规费，以及各种名目苛捐杂税造成地方财政问题。[3] 笔者过去分析过江宁驻防的经费来源，同样也反映出陈锋、曾小萍两位学者所指出的现象。江宁驻防的经费来源包含地方藩库存留拨给、两淮盐政拨给、旗地招租与生息银两的经营。[4] 乾隆年间江苏省地丁银总收入额 3,144,529 两，地方藩库存留 1,245,538 两，[5] 而江宁驻防的年俸饷银为 145,588 两，此外地方藩库还得供应年俸米 133,945 石，豆 117,527 石，草 7,051,320 束。[6] 当时江宁驻防的八旗官兵共 5,720 人，光驻防的年俸饷银就占了地方藩库存留约 12%。

不过热河军府的军事财政支出显然不符合陈锋、曾小萍两位的解释。根据《热河志略》的记载，热河军府所需经费分别来自户部、直隶藩库、内务府、热河兵备道生息银两与八沟税员处（表 1），热河都统衙门每年所需的经费约 168,035 两，[7] 其中户部捍注所需经费 145,500 两，约占所需总额之 87% ；而属于热河当地之八沟税员处每年捍注 2,185 两，占所需总额之 1.3%。赖惠敏曾指出乾隆时期清廷由户部与内务府捍注经费至热河兵备道才使清廷能够经营热河，这样的状况同样反映在热河军府的经费来源上。

表 1　热河都统衙门每年所需经费来源

经费来源	项目	经费（两）	备注
户部	官兵俸饷折马干工食等项	143,000	
	新升官员挑补兵丁并已故官兵之妻孀妇支用	2,500	自乾隆二十九年遵奉部文请领
直隶藩库	兵丁红白赏银并孤寡养赡银	6,000	自雍正十三年开始请领
	喜峰口、宽城二站每年应需夫马工料等项	4,190	每年二季由该管驿站官员赴直隶藩库支领解交热河兵备道库存贮，按季支领
内务府	公用银	3,200	自乾隆四十四年开始请领
热河道生息银两	官兵出差帮贴银	4,500	乾隆六十年由热河副都统那启泰奏请交给热河道 50,000 两生息，每年得利银 6,000 两
	围场处银	1,500	
	接驾行围帮贴支用	960	嘉庆十一年由热河副都统庆杰奏准由本处积存公用并生息银两下凑拨 8,000 两交热河道生息，一年得利银 960 两
八沟税员处	十六蒙古驿站应需马价银	1,513	每年由八沟税员移交热河 (兵备) 道库按季支领
	十六蒙古驿站每年应需廪羊费用	672	每年所需不一，由各站员赴八沟税员处支领

资料来源：和瑛纂修：《热河志略》卷下《都统衙门事宜》，第 175-179 页。

① 陈锋：《清代军费研究》，武汉大学出版社，2013 年，第 199 页。

② Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century Ch'ing China,* University of California Press, 1984, p.29. 中译见曾小萍：《州县官的银两—— 18 世纪中国的合理化财政改革》，中国人民大学出版社，2005 年，第 29 页。

③ 赖惠敏：《从杭州满城看清代的满汉关系》，《两岸发展史研究》第 5 期，第 51 页。

④ 许富翔：《清代江宁满城的研究》，东吴大学历史学研究所硕士学位论文，2008 年，第 125-132 页。

⑤《钦定大清会典则例（乾隆朝）》，《景印文渊阁四库全书》第 621 册，台湾商务印书馆，1983 年，卷 36《户部・田赋三》，第 104、114 页。

⑥ 黄之隽等编纂：《江南通志》，《景印文渊阁四库全书》第 509 册，卷 93《武备志・国朝兵制二》，第 565 页。

⑦ 此为概括的统计，较为具体的数字如嘉庆十七年（1812）热河都统支领官兵兵饷为银 170,414.64 两。参见“中央研究院”历史语言研究所藏：《明清档案》，登录号 136825-001，嘉庆十七年三月。

关于升格后的热河都统其辖下八旗官兵俸饷状况也是值得关注的问题。相关的资料在和瑛纂修的《热河志略》有详细的记载，本人根据该书对升格后的热河驻防八旗俸饷进行统计如下（表 2）。

表 2　热河军府辖下八旗官兵俸饷

<table>
<tr><th>官名</th><th>员额（名）</th><th>俸银（两）</th><th>俸米（石）</th><th>俸米折银（两）</th><th>养廉银（两）</th><th>公费银（两）</th><th>拴马数（匹）</th><th>马干银（两）</th><th>备注</th></tr>
<tr><td>都统</td><td>1</td><td>180</td><td>85.5</td><td></td><td>1,200</td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="9">养廉银按月支领
马干银按月支领（1 年领 8 个月）
俸银、俸米 2 季发 1 次
未及岁骑都尉每年所领俸银、俸米为 2.5 季</td></tr>
<tr><td>办事司官</td><td>2</td><td>160</td><td>38</td><td></td><td></td><td>60</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>协领</td><td>5</td><td>130</td><td>31</td><td>45.5</td><td></td><td></td><td>12</td><td>192</td></tr>
<tr><td>佐领</td><td>15</td><td>105</td><td>25</td><td>36.75</td><td></td><td></td><td>8</td><td>128</td></tr>
<tr><td>防御</td><td>20</td><td>80</td><td>19</td><td>28</td><td></td><td></td><td>5</td><td>80</td></tr>
<tr><td>骑都尉兼一云骑尉</td><td>1</td><td>135</td><td>64.13</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>未及岁骑都尉</td><td>1</td><td>88</td><td>41.8</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>笔帖式</td><td>2</td><td>21.11</td><td>5.03</td><td>7.39</td><td></td><td></td><td>4</td><td>64</td></tr>
<tr><td>理刑笔帖式</td><td>2</td><td>21.11</td><td>5.03</td><td>7.39</td><td>50</td><td></td><td>4</td><td>64</td></tr>
<tr><td>骁骑校</td><td>20</td><td>60</td><td>14.25</td><td>21</td><td></td><td></td><td>1</td><td>64</td><td rowspan="5">俸银每月发 1 次、俸米 4 季发 1 次</td></tr>
<tr><td>前锋校</td><td>10</td><td>60</td><td>17.3</td><td>16.8</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>前锋领催</td><td>390</td><td>48</td><td>11.1</td><td>16.8</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>马甲</td><td>1,700</td><td>36</td><td>11.1</td><td>16.8</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>养育兵</td><td>100</td><td>1.4</td><td>5.7</td><td>8.4</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>都统衙门执事人役</td><td>56</td><td>6</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="3">俸银每月发 1 次
另有工食银，每年可领 1,488 两</td></tr>
<tr><td>都统衙门执事承差</td><td>14</td><td>6</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>书吏</td><td>40</td><td>28.8</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

※ 以上按年计算

数据来源：和瑛纂修：《热河志略》卷下《都统衙门事宜》，第 165-174 页。

陈锋研究八旗兵饷时，认为兵饷基本上是由月饷、岁米、马干草料、兵丁名粮所组成。[1] 根据同治年间的《户部则例》之《兵饷马干图》中记载直隶驻防八旗每年的兵饷与俸米分别是：前锋饷银 36-48 两、俸米 22-30 石，领催饷银 36-48 两、俸米 22-30 石，马甲 24-36 两、俸米 11.1-30 石，步甲 18 两、俸米 15 石，匠役 12-24 两、俸米 11-24 石，而热河每匹马的马干草料银则是定额 2 两。[2] 但是若将表 2 与《兵饷马干图》记载的数据做对照，热河八旗兵丁的兵饷远比《户部则例》的记载优渥。

综合上述，热河驻防财政的特殊性在于它与一般直省驻防经费几乎都是来自地方藩库存留有所不同，由于当地税收远远无法支撑热河八旗一年所需之经费，因此它需要依赖户部挹注经费才可维持正常运作。定宜庄认为清朝设置热河、察哈尔、绥远城三处驻防基本上沿袭明代九边，属于南线，其背后的目的是为了隔绝蒙古人与内地汉人的往来，并便于处理蒙古事务。该三处驻防是控制蒙古诸部中最重要的八旗驻防体系。[3] 热河的军事地位这么重要，但其八旗官兵的军费却远不如想象中的高。赖惠敏认为这说明了清代降低武备军费，对蒙古采取恩威并用的政策已收到效果，而上述的讨论也反映出这样的现象。[4]

① 陈锋：《清代军费研究》，第 32 页。

② 承启、英杰等纂：《钦定户部则例（同治朝）》，《清代各部院则例 8》第 17 册，蝠池书院出版有限公司，2004 年，卷 82《兵饷四 · 兵饷马干图》，第 5485-5496 页。

③ 定宜庄：《清代八旗驻防研究》，第 85-90 页。

④ 赖惠敏：《乾隆皇帝的荷包》，第 406 页。

2. 军府的编制与职掌

关于热河军府的编制及职掌，和瑛纂修的《热河志略》亦有相当详细记载，为求系统化呈现，笔者将该书的相关记载绘制成“热河军府编制图”（图 1）以及“热河都统衙门各部门官员配置表”（表 3）。

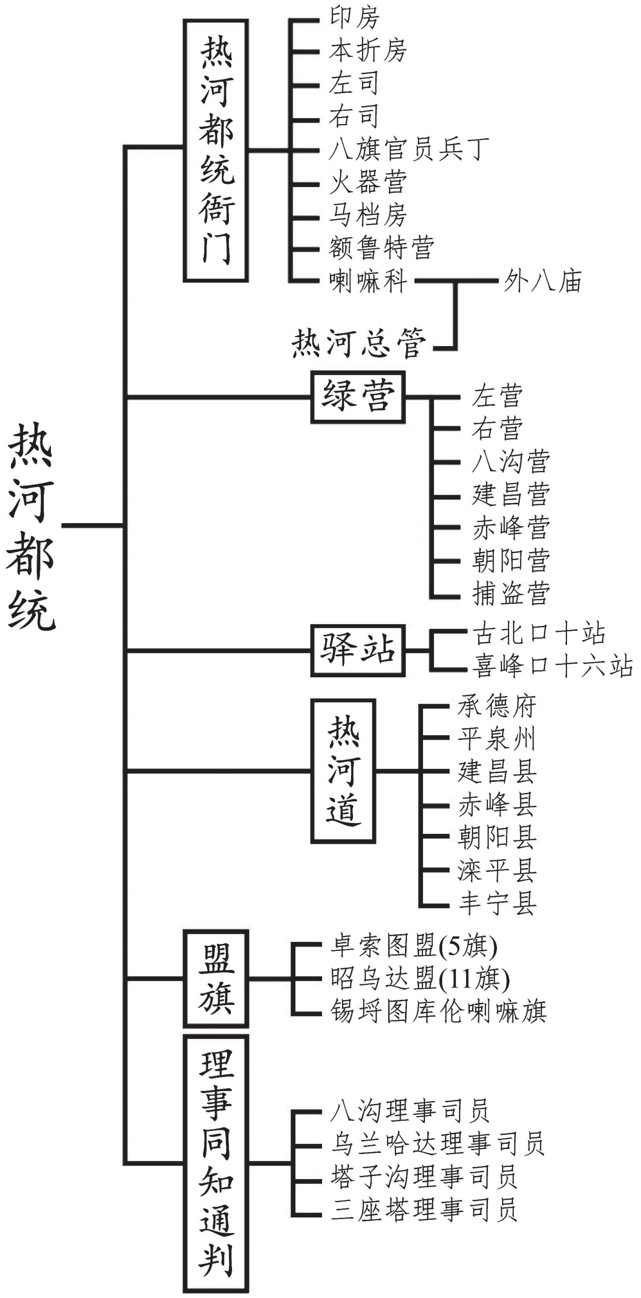

图 1　热河军府行政架构图

表 3　热河都统衙门各部门官员配置表

单位	职称	人数	备注	单位	职称	人数	备注
印房	协领	2	派人兼管	八旗官员	满洲八旗协领	4	内各有翼长 2 员，戴花翎，各兼佐领
	佐领	4			蒙古八旗协领	1	兼佐领
	防御	4			满洲八旗佐领	12	
	骁骑校	2			蒙古八旗佐领	3	
	笔帖式	2			防御	20	
本折房	写满汉奏折贴写兵	15	印房章京兼管		骁骑校	20	
左司	协领	1	专管八旗官兵事务，派员兼管		前锋校	10	
	佐领	3			世袭骑都尉	2	
	防御	2		额鲁特营	协领	1	
	骑都尉	1			佐领	2	
	骁骑校	1			总管	1	支四品俸
右司	协领	1	专管钱粮事务，派员兼管		副管	1	支五品俸
	佐领	1			参领	1	支五品俸
	防御	2			佐领	2	支六品俸
	骁骑校	3			云骑尉	1	支六品俸
马档房	协领	1	专管马干银两，派员兼管		骁骑校	2	食饷银 4 两
	佐领	1			六品养鹰头目	1	支饷银 4 两
	骁骑校	2			兵	85	
喇嘛科	协领	1	派员兼管		三两养鹰兵	14	
	佐领	2			领催	10	
八旗兵丁	前锋	290			二两马甲	20	
	特赏蓝翎长	19	额设蓝翎长 10 名		一两五钱养育兵	40	
	领催	100		火器营	协领	1	派员兼管
	马甲	1,700			佐领	2	
	养育兵	100					

资料来源：和瑛纂修：《热河志略》卷下《都统衙门事宜》，第 161-193 页。

首先就人员编制而言，升格后的热河军府与过去的热河驻防在编制上已大不相同。热河驻防时期有官员 60 员、兵 2,000 名，升格后的热河军府则有官员 72 员、兵 2,209 名，故官兵员额的增加应该是为了应付升格后所需要的人力。但军府各处均由八旗官员兼管，可见清廷对于官员人力配置做了有效率的应用，同时避免人事支出增加过多。而且升格后的热河军府在职务上的分工更为细致，以“左司”管理八旗官兵事务，“右司”管理钱粮事务，以“马档房”管理马干银两的发放。过去的热河驻防只有笔帖式 2 员，但升格后的热河军府为了应付大量的满、蒙、汉交涉事务要处理，需要缮写大量公文，因此设立“本折房”，设写满汉奏折帖写兵 15 员。

其次就职掌的变化而言，过去的热河驻防主要职掌是管理额鲁特事务、驿站马匹钱粮与统辖绿营官兵。不过，改制后的热河军府除了增加原先设定管理热河道府州县事务外，原属于理藩院的理事司员也拨入热河都统管辖，同时还兼管外八庙喇嘛事务。

因此嘉庆十五年热河军府设立后，热河都统成为热河当地最高行政长官，集军事、司法权于一身，其位阶或待遇虽不若直省驻防将军，但职权却远较一般直省驻防将军为重。另外，张永江认为清代蒙古政治中一个重要特征就是努力使重要权力收归清廷控制。这种削夺权力的过程，从方向上来说，是从军政权开始，渐渐扩及司法、民政权；从方式上来说，是透过新设官员来转移权力。特别是内蒙古地区新设的职官不多，主要通过派出司官和赋予原有的邻近官员权力的方式收紧权力，而嘉庆十五年热河军府的设立过程也反映出这一特征。[①]

结论

由上文可以看出，进入嘉、道时期，由于行政效率不佳以及蒙旗下层生计问题，促使清政

① 张永江：《清代藩部研究：以政治变迁为中心》，黑龙江教育出版社，2001 年，第 281、291 页。

府对热河采取进一步的治理。清政府借鉴察哈尔、乌鲁木齐的统治经验，将原有的热河副都统升格为都统，并将热河驻防改设为军府，由此可证明热河八旗由原先的驻防单位正式转变为军府体系是在嘉庆十五年 (1810)。

改制后的热河军府除了管理热河道府州县事务外，原属于理藩院的理事司员也拨入热河都统管辖，同时还兼管外八庙喇嘛事务。由此，热河都统成为热河当地最高行政长官，直接管辖热河一地的旗民或蒙民案件，集行政、军事、司法权于一身，其位阶或待遇虽不若直省驻防将军，但其职权却远较一般直省驻防为重。同时，清廷透过热河军府，将当地的八旗制度、盟旗制度与府州县制度做初步的整合，并将原本属于地方的权力逐渐收入中央手中。热河军府的设立所反映的是，大量汉人移民移入热河使清政府产生极大的压力所不得不做的调整，但另一方面这也凸显出当地逐渐朝向政区化发展。

References

Chen Feng. *Qingdai junfei yanjiu* (A Study on the Military expenditure in the Qing dynasty). Wuhan: Wuhan daxue chubanshe (Wuhan University press), 2013.

Ding Yizhuang. *Qingdai baqizhufang yanjiu* (The Research on the Eight Banner Garrison System in the Qing Dynasty). Shenyang: Liaoning minzu chubanshe, 2003.

Hsu Fu-hsiang. “Qingdai jiangning mancheng de yanjiu” (A Study of Nanjing Manchu city in the Qing dynasty). Master’s thesis, Soochou University, 2008.

Hua Li. “Xinjiang jūnfu zhixia de limin tizhi yǔ man han yuan de renyong” (The Limin System and the Appointment of Manchu and Han officers under Xinjiang Military Administration), in Zhongguo shehui kexueyuana jindaishi yanjiusuo zhengzhishi jiaoyanshi ed. *Qingdai manhan guanxi yanjiu* (A Study on Manchu-Han relations in the Qing Dynasty). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe (Social Sciences Academic Press, 2011.

Lai Huimin. “Cong hangzhou mancheng kan qingdai de manhan guanxi” (Relations between Bannerman and Han in the Manchu City of Hangzhou). *Liangan fazhan shi yanjiu* (Journal of Cross-Strait Studies) 5 (2008).

Lai Huimin. *Qianlong huangdi de hebao* (Emperor Qianlong’s Purse: Imperial Household Finance in Eighteen Century China). Taipei: Institute of Modern History, Academia Sinica, 2014.

Zelin, Madeleine. *The Magistrate’s Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century Ch’ing China*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Zhang Yong-jiang. *Qing dai fan bu yanjiu -- yi zhengzhi bianqian wei zhongxin* (Study on fanbu of Qing dynasty -- Around the changes of politics). Harbin: Heilongjiang jiaoyu chubanshe (Heilongjiang education press), 2001.

Zhao Yuntian. *Qingdai menggu zhengjiao zhidu* (Political and religious systems in Qing Mongolia). Beijing: Zhonghua shuju (Zhonghua book company), 1989.

The Establishment of the Rehe Military Prefecture in 1810

HSU Fu-hsiang (College of History and Culture, Jilin Normal University; fffhsu@hotmail.com)

Abstract：In 1773, the Qing court established the prefecture, department, county system in the Rehe region. However, the local social order did not improve and Han Chinese land reclamation in Rehe continued to expand. Faced with this situation, the Qing court promoted the leader of the Rehe garrison from garrison lieutenant-general to garrison general, and implemented the system of military prefectures in 1810. The establishment of the Rehe military prefecture was a response to the immigration of many Han people into Rehe which made the Qing government feel great pressure to change the administrative system. It also highlighted the territorial normalization of Rehe in the mid-Qing era.

Keywords: Rehe, Eight-Banner garrison, military prefecture system